



Consejo Económico y Social

Distr. general
11 de febrero de 2019
Español
Original: inglés

Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación

18º período de sesiones

Nueva York, 23 a 26 de abril de 2019

Tema 3 c) del programa provisional*

**Deliberación sobre las cuestiones sustantivas
relacionadas con la cooperación internacional
en cuestiones de tributación: la tributación y
los Objetivos de Desarrollo Sostenible: informe
de seguimiento**

Nota de seguimiento sobre la importancia de la tributación y la movilización de recursos internos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Nota de la Secretaría

1. La presente nota tiene la finalidad de dar seguimiento al documento de sesión relativo a la importancia de la tributación y la movilización de recursos internos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (E/C.18/2018/CRP.19), presentado en el 17º período de sesiones del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación. Dicho documento ofrecía un panorama inicial¹ de cómo la labor del Comité podía impulsar y ayudar a cumplir los compromisos relacionados con la tributación en cuanto factor principal de la movilización de recursos internos que figuran en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.

2. La política fiscal es una herramienta fundamental para movilizar recursos internos², si bien su impacto es mucho más amplio. Las políticas fiscales son

* [E/C.18/2019/1](#).

¹ En el documento se abordan, en particular: a) la cooperación internacional en cuestiones de tributación, incluidos los tratados de doble tributación, la evitación y solución de controversias y la transparencia; b) la tributación de la economía digital; c) las exenciones tributarias para la asistencia oficial para el desarrollo; y d) el género y la tributación.

² La presente nota se ocupa, en particular, de los recursos públicos. Dentro del ámbito de la generación de ingresos internos, se centra en los ingresos de la tributación, con el reconocimiento de que hay muchos otros ingresos públicos que no son impuestos, como



fundamentales para promover muchos aspectos del desarrollo sostenible, en particular la reducción de la desigualdad (incluido mediante políticas tributarias y políticas de gasto) y la promoción de otras políticas y comportamientos en apoyo de la Agenda 2030.

3. La presente nota pretende, en particular, ofrecer más información sobre la manera en que la labor del Comité puede ayudar a todos los países en tres esferas, a saber: a) la tributación y la protección del medio ambiente; b) la tributación de la economía informal; y c) la tributación y la igualdad de género.

4. Se han determinado esas esferas a la luz de las observaciones de los miembros del Comité y su grupo de discusión sobre la tributación y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como de las formuladas por los delegados de los Estados Miembros en las reuniones sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación. Las esferas prioritarias también tienen en cuenta el calendario para 2019 de los procesos intergubernamentales relacionados con la financiación para el desarrollo, incluidos el foro del Consejo Económico y Social sobre el seguimiento de la financiación para el desarrollo, la reunión especial del Consejo Económico y Social sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación y el Diálogo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo.

5. En la presente nota se plantean las cuestiones siguientes para que las examine el Comité:

a) ¿Qué opciones viables existen y cuáles serían las medidas concretas que habría que adoptar para implementar los impuestos ambientales de manera sinérgica en los países de todos los niveles de desarrollo? ¿De qué manera puede ser más útil la labor actual y futura del Comité para ayudar a los países a diseñar y poner en práctica esas opciones, con el objetivo de contribuir de manera notable a la protección del medio ambiente?

b) ¿Cuáles son las principales esferas relacionadas con la tributación y las opciones para abordar la cuestión de la economía informal de los países en desarrollo y, en particular, de los países en situaciones especiales? ¿En qué manera puede el Comité ayudar a esos países a encarar esas cuestiones orientándolos para que alcancen los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

c) ¿Cuáles son las opciones de políticas y administraciones tributarias que podrían considerar los países para promover la igualdad de género? ¿Cómo puede el Comité ayudar a los países a formular y aplicar esas medidas?

6. En el examen de las tres esferas señaladas, la nota se centra en aspectos transversales, tales como:

a) La forma en que las políticas fiscales pueden contribuir a fortalecer la movilización de recursos internos para el desarrollo sostenible, al tiempo que se reducen las desigualdades y se promueven otros objetivos de desarrollo sostenible;

b) La manera de fortalecer la complementariedad de los esfuerzos de la política tributaria y la administración tributaria;

c) Cómo determinar opciones de fácil aplicación que tengan en cuenta las necesidades y capacidades específicas de los países en situaciones especiales (en particular, los países en situaciones de conflicto y que salen de un conflicto, así como los países menos adelantados).

aranceles, intereses de préstamos concedidos por el Gobierno, y dividendos y beneficios de empresas del sector público.

I. La importancia de las políticas fiscales para alcanzar el desarrollo sostenible

7. En septiembre de 2015, las Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030, de carácter transformativo y universal y centrada en las personas, con el objetivo de erradicar la pobreza y el hambre, promover el crecimiento económico sostenido e inclusivo y el progreso social, combatir las desigualdades y proteger el medio ambiente. La Agenda 2030 está integrada por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas, que están orientados a la acción, tienen carácter global y son aplicables universalmente a todos los países, al tiempo que tienen en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de los países.

8. La Agenda de Acción de Addis Abeba proporciona un marco mundial para movilizar los cuantiosos recursos necesarios para financiar el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones y pone de relieve la importancia de la tributación para movilizar recursos internos. A ese respecto, la Agenda de Acción de Addis Abeba es una parte integral y complementaria de la Agenda 2030 que contiene compromisos en materia de políticas y entregables concretos, con lo que contribuye a contextualizar los medios y las medidas necesarios para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la agenda de desarrollo sostenible en sentido más amplio.

9. En la Primera Conferencia Mundial de la Plataforma de Colaboración en materia Tributaria (una iniciativa conjunta del Fondo Monetario Internacional, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, las Naciones Unidas y el Grupo Banco Mundial), los participantes destacaron la importancia de las políticas fiscales para ayudar a los países a alcanzar el desarrollo sostenible, no sólo aumentando los ingresos sino también promoviendo planes de gasto en apoyo de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para ello, en su declaración de clausura de la Conferencia, los asociados de la Plataforma se comprometieron a poner en marcha un programa amplio y plurianual sobre la tributación y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que incluiría componentes sobre la tributación y la salud, la educación, el género, la desigualdad, el medio ambiente y las infraestructuras.

10. Para cumplir la Agenda 2030, es esencial garantizar tanto la movilización y el uso eficaz de los recursos públicos internos como la contribución de las políticas fiscales en general, y de la tributación en particular, a fin de implementar los planes nacionales de desarrollo sostenible.

11. Los ingresos tributarios proporcionan recursos internos para prestar servicios públicos básicos y ayudan a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para mejorar la tributación es necesario adoptar la combinación adecuada de políticas tributarias y que existan la determinación política y la capacidad administrativa para aplicarlas. Hace décadas que se reconoce la necesidad de fortalecer la acción en el plano nacional para mejorar la tributación, cuestión que ha recibido un importante impulso con la adopción de la Agenda de Acción de Addis Abeba, en la que se exhortó a los países a que intensificaran sus esfuerzos para movilizar con más eficacia los recursos internos.

12. En la Agenda de Acción de Addis Abeba se reconoció que los recursos internos los genera principalmente el crecimiento económico. En ese sentido, las políticas fiscales pueden desempeñar un papel crucial estimulando el crecimiento, promoviendo sectores económicos clave y, en general, ampliando la base tributaria de los países. También es esencial garantizar la coherencia entre las políticas internacionales y nacionales, incluso mediante la cooperación internacional en materia tributaria, y luchar contra prácticas perjudiciales como los flujos financieros ilícitos (meta 16.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible), la evasión y elusión de impuestos, y la transferencia de beneficios a jurisdicciones con bajos impuestos. Las

administraciones tributarias, si son eficientes, ayudan a garantizar que la recaudación de los impuestos sea eficaz en función del costo, rápida y justa y pueden ser fundamentales en la lucha contra la corrupción.

13. Además de generar ingresos que se pueden invertir en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las políticas fiscales adecuadas, tanto nacionales como internacionales, pueden ayudar a reducir las desigualdades y promover pautas de desarrollo sostenible. Las políticas fiscales pueden modularse para promover la igualdad de género (por ejemplo, proporcionando incentivos fiscales a los sectores de la economía en los que las mujeres son agentes prominentes, como las pequeñas empresas); proteger el medio ambiente (por ejemplo, incentivando la inversión nacional y extranjera en la producción de energía renovable); y fomentar la vida sana y el bienestar (por ejemplo, con impuestos adicionales sobre el alcohol, el tabaco y el azúcar). Muchas de esas políticas pueden movilizar recursos y promover comportamientos positivos, como en el caso de los impuestos sobre el alcohol, el tabaco y el azúcar o la eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles. Sin embargo, los países deben ser conscientes del impacto que las políticas fiscales pueden tener en los grupos vulnerables, ya que la eliminación de subsidios o la introducción de impuestos “al pecado” pueden ser medidas muy regresivas y repercutir poco en los comportamientos, especialmente si no van acompañadas de acciones complementarias.

14. El desarrollo de la capacidad (meta 17.9 de los Objetivos) desempeña un papel crucial en todos los niveles de las políticas fiscales y fomenta la coherencia de las políticas (meta 17.14). Sin embargo, en ocasiones faltan directrices de política claras y basadas en datos que ayuden a trabajar por la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible colocando la tributación en un contexto más amplio, más allá de la movilización de recursos internos.

15. Es evidente que para alcanzar los Objetivos será necesario que haya coherencia entre las políticas fiscales y que estas se ajusten a las estrategias o planes nacionales de desarrollo sostenible. Se deben tener en cuenta el impacto distributivo y la reducción de la desigualdad en todos los aspectos de las políticas fiscales, como la elaboración de las leyes tributarias, la recaudación de impuestos, la administración tributaria y la forma en que se gastan los ingresos (incluida la seguridad social). Por ejemplo, introducir un impuesto sobre el carbono (que grava la utilización de combustibles de carbono, como el petróleo y el carbón) sin gravar adecuadamente las actividades mineras, ofrecer incentivos a la inversión en tecnologías limpias ni racionalizar los subsidios ineficaces a los combustibles fósiles podría ser una medida poco eficiente o incluso ineficaz para avanzar en la protección del medio ambiente.

Progresividad del sistema fiscal

16. Con respecto a la coherencia de las políticas, debe prestarse especial atención a la forma en que se movilizan y gastan los recursos, especialmente en el plano interno. La progresividad de los sistemas fiscales debe evaluarse en su conjunto, no solo considerando si cada uno de los impuestos es progresivo o regresivo, sino teniendo en cuenta sus implicaciones para los hogares de menores ingresos. Las políticas de gasto redistributivas pueden contrarrestar la desigualdad que producen los impuestos regresivos, a la vez que incorporan un equilibrio entre el crecimiento económico y la equidad.

17. El siguiente ejemplo ilustra ese principio. Los impuestos indirectos, como los que gravan el consumo, incluido el impuesto sobre el valor añadido (IVA), ofrecen una forma sencilla de aumentar los ingresos, a la que recurren muchos países en desarrollo. Sin embargo, esos impuestos suelen ser regresivos (la presión tributaria disminuye a medida que aumentan los ingresos), a menos que exista un sistema

adecuado de exenciones, y representan una carga superior para los grupos ya vulnerables, incluidas las mujeres. En ese contexto, las políticas fiscales centradas en el género (como los incentivos a las empresarias) podrían no ser tan eficaces. Además, el gasto social, incluido en las esferas de la salud y la educación, puede afectar a las mujeres y a los hombres de manera diferente. Por lo tanto, en las políticas fiscales también debe buscarse la coherencia entre la recaudación y el gasto.

Tendencias de la tributación en los países en desarrollo: breve resumen

18. Los países en desarrollo siguen enfrentándose a importantes problemas en relación con la movilización de ingresos para el desarrollo sostenible. Aunque las cifras exactas son difíciles de estimar, se estima que el déficit es de entre miles de millones y billones de dólares.

19. Si bien la asistencia oficial para el desarrollo puede ser una importante fuente de financiación para los países en desarrollo, especialmente los que tienen menos recursos y capacidad, una gran parte del déficit de financiación para el desarrollo sostenible tiene que ver con la movilización de los ingresos internos, en particular los impuestos.

20. Sigue habiendo grandes diferencias en la movilización de ingresos entre los países menos adelantados, los países en desarrollo, los países de ingresos medianos y los países desarrollados. Aunque en 2017 la relación entre los impuestos y el producto interno bruto (PIB) por fin volvió a los niveles anteriores a la crisis en los países desarrollados y de ingresos medianos, en la mayoría de los países en desarrollo la tasa se mantuvo muy por debajo del 15 %. Se suele considerar que el umbral mínimo para estimular el desarrollo es del 15 %³, aunque sigue siendo insuficiente para satisfacer las necesidades de financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se han observado tendencias de aumento de los ingresos en los pequeños Estados insulares en desarrollo y en los países menos adelantados, pero las tasas medias en los pequeños Estados insulares en desarrollo cayeron en 2017, mientras que las de los países menos adelantados se mantuvieron estables. Dicho esto, el 40 % de los países menos adelantados registraron un empeoramiento interanual de la relación entre los impuestos y el PIB. En África, dicha relación mejoró en 30 países y empeoró en 22. La tasa media en América Latina y el Caribe aumentó ligeramente en 2017, pero el número de países de la región que registraron aumentos fue el mismo que el de países en que hubo disminuciones.

21. La composición de los ingresos tributarios suele ser diferente en los países desarrollados y los países en desarrollo; en estos últimos, los impuestos de sociedades y comerciales suelen constituir una proporción mayor de los ingresos. Además, los países en desarrollo suelen recaudar una mayor proporción de sus ingresos tributarios a través de impuestos indirectos, especialmente el IVA.

22. Por otra parte, en los países desarrollados, los impuestos sobre la renta de las personas físicas y los bienes y servicios tienden a representar una proporción mayor de los ingresos tributarios. Si bien los países ricos en recursos suelen depender menos de los impuestos sobre la renta y el consumo como fuente de ingresos, pueden estar expuestos a riesgos fiscales mayores debido a la gran volatilidad de los ingresos por extracción de recursos y a la fluctuación de los ciclos económicos.

³ Según Gaspar, Jaramillo y Wingender, el punto de inflexión se sitúa en el 12,75 %; una vez que la relación entre los impuestos y el PIB alcanza ese nivel, el PIB real per cápita aumenta pronunciadamente y de manera sostenida durante la década siguiente. Véase Vitor Gaspar, Laura Jaramillo y Philippe Wingender, "Political institutions, State-building and tax capacity: crossing the tipping point", IMF Working Paper WP/16/233 (Fondo Monetario Internacional, noviembre de 2016).

II. Tributación y protección del medio ambiente

23. Las cuestiones clave para el Comité en relación con la tributación y la protección del medio ambiente son las siguientes:

a) ¿Qué opciones viables existen y cuáles serían las medidas concretas que habría que adoptar para implementar los impuestos ambientales de manera sinérgica en los países de todos los niveles de desarrollo?

b) ¿De qué manera puede ser más útil la labor actual y futura del Comité para ayudar a los países a diseñar y poner en práctica esas opciones, con el objetivo de contribuir de manera notable a la protección del medio ambiente?

24. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas han realizado esfuerzos considerables para promover la protección del medio ambiente, en particular en relación con el cambio climático, mediante el Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Los Estados Miembros y otros interesados, como las empresas y la sociedad civil, están adoptando importantes medidas para mitigar el cambio climático (mediante la reducción o la prevención de emisiones de gases de efecto invernadero) y adaptarse a él, puesto que ya no es posible evitarlo.

25. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible reflejan el concepto central de que, para alcanzar el desarrollo sostenible, hay que actuar frente a la pobreza y la desigualdad protegiendo al mismo tiempo el medio ambiente y asegurando modelos de producción y hábitos de consumo sostenibles. Los Objetivos contienen ambiciosas metas de lucha contra el cambio climático (Objetivo 13) y sus efectos a nivel mundial y local y en la conservación de los ecosistemas (Objetivos 14 y 15). También ponen de relieve que, para que las medidas de protección del medio ambiente sean eficaces, deben ir acompañadas de estrategias de energía sostenible (Objetivo 7) y de un uso responsable de los recursos (Objetivo 12).

Impuestos sobre el medio ambiente y los recursos naturales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible

26. La existencia de un marco coherente de tributación sobre el medio ambiente y la explotación de los recursos naturales y de una estrategia de implantación progresiva de la tributación sobre el medio ambiente podría ayudar a alcanzar varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la protección del clima.

27. El siguiente ejemplo ilustra la profunda relación entre esos elementos. Algunos países podrían obtener importantes ahorros presupuestarios de la racionalización y eliminación gradual de los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles (meta 12.c, también reafirmada en la Agenda de Acción de Addis Abeba), aunque deben tenerse en cuenta las consideraciones relativas a la equidad. Los ahorros podrían destinarse a aumentar la proporción de energía renovable en la matriz energética mundial (meta 7.2) y a apoyar el acceso universal a la energía limpia (meta 7.1). Esas medidas, junto con inversiones en infraestructura energética eficiente (meta 7.b) y una serie de otras medidas, podrían contribuir a disociar el crecimiento económico de la degradación ambiental (meta 8.4).

28. El objetivo de los impuestos ambientales, desde un punto de vista económico, es reconocer las externalidades negativas, incluidos los costos generados por los daños ambientales, que por lo general son soportados por la sociedad y no por quien contamina. En la Agenda de Acción de Addis Abeba se apoya este principio y se alienta a las empresas a que se responsabilicen de los efectos ambientales, sociales y de gobernanza de sus actividades.

29. Aunque tradicionalmente los impuestos ambientales se han considerado regresivos, es decir, más gravosos para los hogares de bajos ingresos, algunos datos apuntan en la dirección contraria, especialmente si se implementan las medidas complementarias apropiadas⁴. En cada vez más investigaciones (la mayor parte de ellas basadas en países desarrollados) se observa que las normas de eficiencia energética pueden ser en efecto más regresivas que los impuestos sobre los combustibles fósiles⁵.

30. La contaminación local y el cambio climático afectan desproporcionadamente a las personas pobres y las depauperan aún más, debido a las catástrofes ambientales y la degradación progresiva del suelo, el agua y el aire que inciden en la productividad y el acceso a los mercados. Además, los hogares de bajos ingresos (especialmente en los países en desarrollo) no suelen ser los principales usuarios de los bienes más contaminantes, como los combustibles fósiles o los productos de plástico desechables.

31. Las reformas fiscales integrales con perspectiva ecológica pueden contrarrestar los efectos regresivos de los impuestos ambientales destinando los ingresos a financiar el gasto público en salud, educación y protección social, lo que suele tener efectos muy positivos en los medios de vida de los hogares de bajos ingresos. Por otra parte, debe reconocerse que los países de todos los niveles de desarrollo pueden encontrar dificultades para diseñar, introducir y aplicar eficazmente las reformas fiscales ecológicas (o cualquier reforma tributaria integral).

32. Varios países ya han introducido reformas fiscales integrales con perspectiva ecológica, a menudo en el contexto de una reforma tributaria más amplia, que incluyen un marco coherente de impuestos sobre los contaminantes y las emisiones, con el objetivo de reducir la degradación ambiental a nivel local y luchar contra el cambio climático. En esas reformas, se pretende que los impuestos medioambientales específicos modifiquen el comportamiento de las empresas y los hogares para reducir la contaminación y apoyar el gasto público en su conjunto. La recaudación se puede utilizar para adoptar nuevas medidas de protección del medio ambiente (por ejemplo, subvenciones para la energía renovable) y para reducir la pobreza y la desigualdad.

33. Otra crítica común a los impuestos ambientales es su efecto negativo en las inversiones y la posible pérdida de competitividad internacional de las empresas. Los impuestos sobre el carbono, que suelen definirse como impuestos que gravan el carbono que contienen los combustibles, se señalan a menudo como una medida que aumenta los costos para las empresas y como un posible obstáculo para la iniciativa empresarial. También podrían ser pertinentes otras consideraciones sobre la fuga de carbono.

34. Al examinar la posible regresividad de los impuestos ambientales, debe analizarse su efecto global, teniendo en cuenta el impacto que pueden tener en el desarrollo sostenible en su conjunto. En vista de la inminencia de los peligros que conllevan la degradación del medio ambiente y el cambio climático, se necesitan soluciones eficaces; William Nordhaus, Premio Nobel de Economía en 2018, ha afirmado que la solución más eficaz para los problemas causados por las emisiones de gases de efecto invernadero sería un sistema mundial de impuestos sobre el carbono aplicado de manera uniforme a todos los países.

⁴ Véanse, por ejemplo, Katri Kosonen, “Regressivity of environmental taxation: myth or reality?”, *Taxation Papers*, Working Paper No. 32-2012 (Comisión Europea, 2012); y Mireille Chiroleu-Assouline y Mouez Fodha, “From regressive pollution taxes to progressive environmental tax reforms”, *European Economic Review*, vol. 69 (julio de 2014).

⁵ Véase, por ejemplo, Arik Levinson, “Energy efficiency standards are more regressive than energy taxes: theory and evidence”, Working Paper 22956, (National Bureau of Economic Research, diciembre de 2016).

35. El Subcomité de Cuestiones de Tributación Ambiental ha determinado que su principal esfera de trabajo será la elaboración de directrices para los impuestos sobre el carbono, con especial atención a los problemas de los países en desarrollo. En las directrices, el Subcomité procurará ofrecer una visión general del marco conceptual y los principales motivos para decidir aplicar un impuesto sobre el carbono; y una guía práctica sobre las opciones para diseñar y administrar dicho impuesto dentro de un marco normativo y de políticas coherente. El Subcomité contextualizará sus directrices con ejemplos de países.

36. Además, el Subcomité sobre Cuestiones relativas a la Tributación de las Industrias Extractivas en los Países en Desarrollo ha finalizado recientemente (y está actualizando) un manual de las Naciones Unidas sobre cuestiones relativas a la tributación de las industrias extractivas en los países en desarrollo, cuyo objetivo es ayudar a los países en desarrollo a tomar decisiones informadas sobre los aspectos políticos y administrativos de la tributación de las empresas de las industrias extractivas.

37. Los países en desarrollo, algunos de los cuales ilustran los ejemplos más ambiciosos de tributación ambiental y energética, siguen pidiendo apoyo y orientación a las Naciones Unidas sobre los aspectos prácticos de las políticas y sobre la administración de esos impuestos. Además de los impuestos sobre el carbono y las industrias extractivas, algunos ámbitos prioritarios en los que los países en desarrollo han solicitado apoyo son: a) los impuestos sobre los plásticos, en el marco de un conjunto coherente de medidas de políticas para reducir, reutilizar y reciclar; b) los impuestos o incentivos para fuentes diferentes de energía, incluidas las renovables y la electricidad; y c) enfoques globales de la tributación ambiental y energética que tengan en cuenta la situación de los países y la existencia de instrumentos como las subvenciones a los combustibles.

III. Tributación de la economía informal

38. Las cuestiones clave para el Comité en relación con la tributación de la economía informal son las siguientes:

a) ¿Cuáles son las principales esferas relacionadas con la tributación y las opciones para abordar la cuestión de la economía informal de los países en desarrollo y, en particular, de los países en situaciones especiales?

b) ¿En qué manera puede el Comité ayudar a esos países a encarar esas cuestiones orientándolos para que alcancen los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

39. En la Agenda de Acción de Addis Abeba, los países reiteraron su compromiso de mejorar la equidad, la transparencia, la eficiencia y la eficacia de los sistemas impositivos ampliando la base tributaria y prosiguiendo la labor destinada a integrar el sector informal en la economía formal, en consonancia con las circunstancias de cada país, entre otros medios.

40. Los Objetivos 8 (trabajo decente y crecimiento económico), 10 (reducción de las desigualdades) y 16 (instituciones eficaces, responsables e inclusivas) de los Objetivos de Desarrollo Sostenible apuntan a la promoción de leyes y políticas, incluidas medidas fiscales, salariales y de protección social, para apoyar las actividades productivas y promover un desarrollo más inclusivo y sostenible. Asimismo, en el Objetivo 8 se destaca la importancia de las políticas que fomentan la iniciativa empresarial, al tiempo que se alienta el paso al sector formal de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a los servicios bancarios y financieros.

Pertinencia del debate sobre la tributación de la economía informal

41. La economía informal representa una parte importante y creciente del PIB en muchos países. Según la Organización Internacional del Trabajo, más del 61 % de la fuerza de trabajo mundial (2.000 millones de personas) se gana la vida en el sector informal, y el 93 % del empleo informal en todo el mundo se concentra en países emergentes y en desarrollo. Cabe señalar que, en muchos casos, la informalidad no es una elección, sino la única alternativa práctica para las empresas y los trabajadores que no pueden acceder al sector formal o que han sido excluidos de él.

42. En África, debido a la gran proporción que representan la agricultura de subsistencia y los pequeños agricultores en la economía y la elevada tasa de desempleo, las bases tributarias son pequeñas, lo que reduce la posibilidad de recaudar impuestos. No obstante, cabe señalar que el hecho de que dichas bases sean pequeñas suele deberse a diversos factores, entre ellos que en muchos países las elites económicas quedan fuera de la base tributaria.

43. El sector informal, que representa una gran parte del PIB en muchos países africanos, no suele estar sujeto a impuestos sobre la renta o los beneficios (aunque sí en ocasiones a impuestos indirectos, como el IVA). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe estima que en esa región el importe del incumplimiento de las obligaciones tributarias equivale al 2,4 % del PIB regional en el caso del IVA y al 4,3 % en el del impuesto sobre la renta, con un valor total de 340.000 millones de dólares en 2015⁶. Cabe señalar que el sector informal es muy grande en los países de la región, y que el incumplimiento de las obligaciones tributarias puede provenir de muchas fuentes, incluido el fraude fiscal. Se estima que la tasa media de evasión del IVA es de aproximadamente el 28 % y en el caso del impuesto sobre la renta es aún mayor (un promedio del 50% de los ingresos que, según las estimaciones teóricas, se deberían recaudar), aunque la situación es significativamente heterogénea a nivel nacional. Se estima que las tasas de evasión son más altas en el impuesto de sociedades que en el de la renta de las personas físicas y, dentro de este último impuesto, mucho mayores en el caso de los trabajadores autónomos que en el de los empleados.

44. La tributación de la economía informal ha ocupado un lugar destacado en la agenda de muchos países en desarrollo como medio de obtener ingresos, fomentar el crecimiento y promover la buena gobernanza. Muchos Gobiernos de países en desarrollo se han centrado en la tributación de la economía informal, aunque los datos suelen poner en evidencia que la recaudación es baja, los costos asociados a la recaudación son altos y es difícil asegurar el cumplimiento.

45. En parte, esos problemas se deben, especialmente en los países grandes, a la necesidad de vigilar un número considerable de microempresas y pequeñas empresas con una distribución geográfica muy amplia. Ello explica en cierta medida por qué los Gobiernos han establecido medidas para mejorar la eficiencia y la eficacia administrativas con el fin de simplificar los sistemas tributarios y reducir el costo de las transacciones tributarias.

46. La simplificación de los procedimientos administrativos puede reportar beneficios e incentivos y alentar a las empresas informales a incorporarse a la economía formal, aunque esta hipótesis no se ha confirmado necesariamente en la práctica.

⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2018: los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.18.II.G.9).

47. Lo normal es que las empresas informales estén dispuestas a pasar a la economía formal si los beneficios (como el acceso al crédito y a otros instrumentos financieros, programas de capacitación y apoyo, contratos públicos de adquisición, derechos de propiedad, colaboración con grandes empresas) compensan los costos (como los de registro y licencias y los asociados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias, las leyes laborales y otros reglamentos públicos).

48. Cabe señalar que los costos indirectos para las empresas informales pueden ser más elevados que los derivados de la tributación y el cumplimiento y los costos de oportunidad de los beneficios no obtenidos. Las empresas informales se enfrentan a obstáculos que les dificultan ampliar sus actividades e innovar, y están más sujetas a la competencia predatoria y a la corrupción.

49. Si bien los beneficios de pasar a la economía formal son distintos en cada sector y país, es probable que la tributación del sector informal y la expansión de esa tributación a lo largo del tiempo se traduzcan en beneficios significativos. Es probable que el paso de las empresas a la economía formal las incorpore a la red tributaria, lo que reforzaría una cultura de cumplimiento y transparencia. Los efectos indirectos positivos pueden incluir una mayor capacidad de respuesta y rendición de cuentas a los contribuyentes, así como el aumento de la confianza en el Gobierno y de la inclusión de los grupos marginados en la vida pública. Aunque los ingresos pueden ser modestos a corto plazo, la tributación del sector informal también puede contribuir al crecimiento económico (a través del crecimiento de las empresas, debido a un mayor acceso al crédito y a inversiones más seguras) y al aumento del empleo, con lo que se incrementarían los ingresos a largo plazo.

Opciones de política para someter la economía informal a tributación

50. Las opciones de políticas aplicadas por los países suelen corresponder a una de las siguientes categorías: a) tributación indirecta a través de impuestos sobre el consumo, como el IVA; b) incentivo del cumplimiento de la tributación directa; y c) elaboración de regímenes tributarios especializados basados en presunciones.

51. La tributación a través del IVA no requiere la participación del sector informal en el sistema tributario y evita las posibles dificultades que suponen los elevados costos de cumplimiento. Sin embargo, la naturaleza regresiva del IVA produce desigualdad, que tendría que corregirse con otras medidas.

52. Las medidas para incentivar el cumplimiento pueden incluir tasas reducidas o compensaciones para las pequeñas empresas que llevan contabilidad o retenciones fiscales junto con deducciones o créditos tributarios. Sin embargo, esas opciones podrían aumentar considerablemente la complejidad del sistema y la administración tributaria y los costos de las transacciones tributarias.

53. Los regímenes tributarios basados en presunciones son un método cada vez más común de someter a tributación a la economía informal en los países en desarrollo. Para determinar la obligación tributaria, este sistema basado en presunciones emplea medios indirectos distintos de los habituales basados en las cuentas del contribuyente. Algunos ejemplos son los impuestos de cuantía fija que se imponen a los comerciantes informales en los mercados. Los regímenes tributarios basados en presunciones tienen la ventaja de sustituir otros impuestos y de ser relativamente fáciles de controlar, lo que reduce los costos de cumplimiento. Sin embargo, pueden ser muy regresivos y potenciar aún más la desigualdad.

54. La viabilidad de las opciones para someter a tributación a la economía informal depende tanto de la voluntad política como de la capacidad de los Gobiernos para aplicarlas eficazmente a nivel nacional y, si procede, a nivel local. Si bien es posible que las administraciones locales ya cobren una serie de tasas a los agentes económicos

informales, mediante otras medidas, como la reorganización y el fortalecimiento de las administraciones tributarias, se pueden modernizar aún más los sistemas tributarios.

55. El uso de la tecnología también podría ayudar a simplificar la administración y la recaudación de los impuestos, facilitar los pagos y el acceso al sistema bancario y aumentar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Los países en desarrollo pueden potenciar la eficiencia de su administración mediante la tributación electrónica; un ejemplo notable es Nigeria, que en 2015 introdujo un sistema electrónico para automatizar los procesos básicos de administración y recaudación de impuestos, incluidos el registro de los contribuyentes, la presentación de declaraciones, el pago de impuestos y la auditoría.

56. Algunos países han adoptado medidas, en ocasiones en el marco de descentralizaciones más amplias, para transferir del Gobierno nacional al subnacional la responsabilidad de recaudar impuestos del sector informal. La descentralización de los servicios o la educación de los contribuyentes a nivel local también pueden ser eficaces para acercar las autoridades tributarias a los contribuyentes.

IV. Tributación e igualdad de género

57. Las cuestiones clave para el Comité en relación con la tributación y la igualdad de género son las siguientes:

a) ¿Cuáles son las opciones de políticas y administraciones tributarias que podrían considerar los países para promover la igualdad de género?

b) ¿Cómo puede el Comité ayudar a los países a formular y aplicar esas medidas?

58. La Agenda de Acción de Addis Abeba incluye el compromiso de lograr la igualdad entre los géneros aumentando la inversión para acabar con las desigualdades entre los géneros y lograr la participación plena y en pie de igualdad de la mujer en la economía y el acceso igualitario al liderazgo.

59. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 tiene por objeto poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas y adoptar y fortalecer políticas para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas. Para lograr la igualdad de género es necesario promover leyes y políticas, incluidas políticas fiscales, que conduzcan a la igualdad de oportunidades económicas para las mujeres, así como su inclusión y participación en todos los niveles de adopción de decisiones (Objetivos 8 y 16).

60. Tras la crisis financiera de 2008, algunas organizaciones internacionales recomendaron una serie de políticas fiscales para promover la recuperación económica, que empezó con una política de gasto expansivo inmediatamente después de la crisis. Poco después, la recomendación pasó a ser que se recortara el gasto. Países de todos los niveles de desarrollo están aplicando actualmente medidas de austeridad, recortando el gasto público y recaudando una mayor proporción de los recursos con impuestos regresivos (por ejemplo, impuestos sobre el consumo, como el IVA), en vez de mediante impuestos más progresivos.

61. En los últimos diez años, este cambio de la política fiscal ha hecho aumentar la desigualdad de los ingresos en la mayoría de los países, incluso como resultado del recorte del gasto en seguridad social y en esferas como la salud y la educación. La desigualdad no es sólo una barrera que impide construir sociedades justas, sino también un obstáculo para el desarrollo económico. La desigualdad provocada por las

recientes políticas fiscales contractivas ha afectado más por lo general a las mujeres que a los hombres⁷.

62. Los sistemas tributarios y de gasto no son propiamente neutros en cuanto al género. El sesgo de género en la tributación puede plasmarse en disposiciones de la legislación o reglamentación tributaria que imponen explícitamente normas diferentes a hombres y mujeres o que, implícita pero sistemáticamente, tienen efectos diferentes para hombres y mujeres.

63. Los sesgos explícitos, como la declaración conjunta del impuesto sobre la renta de las personas físicas, pueden afectar negativamente a las personas con bajos ingresos de una familia, que generalmente son las mujeres. Los impuestos regresivos, que incluyen los impuestos sobre el consumo, parecen tratar por igual a hombres y mujeres pero, en realidad, tienen un impacto desigual. Los impuestos indirectos, como el IVA, suelen repercutir más en las mujeres que en los hombres, debido a que hay más mujeres que hombres en los grupos de bajos ingresos (lo que hace que el impuesto sea más regresivo) y a las diferentes pautas de consumo. El efecto es más evidente en los países en los que el IVA es una fuente importante de recaudación de ingresos, incluidos muchos países en desarrollo.

64. Los impuestos y tasas basados en presunciones, en particular los de las administraciones subnacionales, también pueden tener un sesgo de género implícito que deberían tener en cuenta las autoridades nacionales, así como las autoridades subnacionales que recaudan sus propios ingresos.

65. Las mujeres son más vulnerables que los hombres a la pobreza y a la inseguridad laboral en países de todos los niveles de desarrollo. Los ingresos medios de las mujeres son inferiores y muchas más mujeres que hombres tienen empleos precarios a tiempo parcial en el sector informal. Además, las mujeres suelen participar en la fuerza de trabajo durante menos años, a pesar de que su esperanza de vida es mayor que la de los hombres. Dependiendo de la estructura de los regímenes de seguridad social y de las reformas de las pensiones emprendidas por los países (por ejemplo, el paso de una pensión universal a una pensión con múltiples pilares), las mujeres pueden encontrarse en una situación de desventaja que probablemente las conduzca a la inseguridad financiera en la jubilación.

66. Las políticas fiscales discriminatorias, ya sea explícita o implícitamente, perpetúan los prejuicios existentes en la sociedad y pueden tener un impacto más allá de los impuestos: pueden socavar el acceso de las mujeres a un trabajo decente remunerado y a la seguridad de los ingresos; pueden reforzar el estereotipo de que proporcionar cuidados no remunerados es trabajo de las mujeres; y pueden limitar el acceso de las mujeres a los activos productivos, la riqueza y otras oportunidades económicas.

67. El alcance redistributivo de las políticas fiscales es particularmente importante para revertir la situación de las mujeres que quedan atrapadas en el círculo vicioso de la pobreza, con escasas oportunidades de desarrollo social y económico para ellas mismas y sus familias.

68. La presupuestación con perspectiva de género, que trata de dar más coherencia a las políticas mediante la aplicación del análisis de género a la formulación y ejecución de los presupuestos públicos, también puede influir en la forma en que se diseña y aplica la política fiscal y mejorar la eficiencia y la equidad del proceso presupuestario general.

⁷ Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), *Gender, Taxation and Equality in Developing Countries. Issues and Policy Recommendations*, documento de debate (2018).

Opciones de política fiscal para promover la igualdad de género

69. Las políticas y los sistemas tributarios se pueden utilizar como poderosas herramientas para abordar la desigualdad de género y contribuir a la superación de los sesgos existentes en la sociedad.

70. Para impulsar sus esfuerzos por alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se alienta a los países de todos los niveles de desarrollo a que evalúen los efectos de sus sistemas fiscales en la igualdad entre los géneros, tanto en lo que respecta a la tributación como al gasto. Esto podría hacerse mediante reformas que evaluaran y revisaran las leyes y tasas tributarias teniendo en cuenta los sesgos de género explícitos e implícitos, así como las prácticas de recaudación de impuestos, la administración tributaria y la asignación de gastos mediante la presupuestación con perspectiva de género.

71. La estructura y la combinación de políticas tributarias adoptada por un Gobierno podrían estructurarse de manera progresiva y concebirse para que redujeran los sesgos implícitos, a fin de que incorporaran la perspectiva de género. El análisis de género del impuesto sobre la renta de las personas físicas debería estudiar al menos cuatro cuestiones principales: a) la insuficiencia de la desgravación fiscal en concepto de gastos básicos mínimos de subsistencia; b) la repercusión que tendría la adopción de una tributación fija para las personas físicas; c) la tributación conjunta de las parejas adultas; y d) la “vinculación” de las prestaciones sociales a los ingresos.

72. Los efectos regresivos de los impuestos indirectos, como el IVA, podrían mitigarse mediante determinadas exenciones o tasas diferenciadas, sin renunciar por ello por completo a su objetivo de recaudar ingresos. Sin embargo, teniendo en cuenta que la tributación indirecta representa una proporción cada vez mayor de los ingresos de los países en desarrollo, podrían estudiarse impuestos más progresivos al tiempo que se adoptan medidas específicas para ajustar los impuestos indirectos.

73. Desde el punto de vista de la sociedad, la presupuestación con perspectiva de género y la financiación de los servicios públicos con impuestos pueden tener un gran impacto en la vida de las mujeres, ya que reducen la necesidad de que las personas realicen tareas domésticas y de cuidado no remuneradas (tradicionalmente realizadas en mayor medida por mujeres que por hombres). Las políticas de seguro social también podrían tener perspectiva de género, por ejemplo, mediante medidas de gasto que combinaran un sistema de pensiones universal financiado por el Estado con un plan nivelado de pensiones contributivo. Este enfoque redistributivo garantizaría un ingreso básico a las mujeres jubiladas que no hubieran participado en el mercado formal por las razones mencionadas anteriormente.

74. Cabe señalar que la investigación sobre tributación e igualdad de género se ha centrado principalmente en los países desarrollados. La literatura existente para los países en desarrollo se centra principalmente en esferas tradicionalmente asociadas con las mujeres, tales como la tributación de los combustibles de cocina, de las pequeñas empresas y las microempresas y de los productos de higiene femenina. Se necesitan estudios más exhaustivos sobre la manera en que los sistemas fiscales afectan a las mujeres en los países en desarrollo.

75. También se necesitan orientaciones exhaustivas sobre la manera en que las políticas fiscales pueden crear oportunidades económicas, sociales y políticas para las mujeres, en su calidad de agentes económicos y personas que toman decisiones.

76. También se puede prestar apoyo estadístico a los países en desarrollo para reunir datos fiscales desglosados por sexo, así como ofrecerles capacitación sobre la manera de analizar los datos y elaborar políticas adecuadas con perspectiva de género, incluso en las esferas de las finanzas públicas, la administración y la presupuestación.

V. Conclusiones

77. La labor del Comité puede ayudar también a todos los países a implementar la Agenda 2030 y la Agenda de Acción de Addis Abeba contribuyendo a elaborar orientaciones de política claras y basadas en datos sobre la manera de alcanzar el desarrollo sostenible mediante la tributación en un contexto más amplio, más allá de la movilización de recursos internos.

78. Las tres esferas fundamentales en las que el Comité podría proporcionar más orientación y apoyo a todos los países son: a) la tributación y la protección del medio ambiente; b) la tributación de la economía informal; y c) la tributación y la igualdad de género.

79. El principal desafío al que se enfrentan todos los países en las tres esferas mencionadas puede resumirse en la necesidad de lograr un equilibrio entre la recaudación efectiva de ingresos y la protección social y ambiental. Para ello, sería necesario: a) crear sistemas fiscales coherentes, en los que los ingresos se recauden de manera progresiva y se redistribuyan para promover oportunidades para los grupos más vulnerables, incluidas las mujeres; b) velar por que la tributación fomente comportamientos que estén en consonancia con la Agenda 2030, como la protección del medio ambiente, la innovación y el paso de los agentes económicos informales al sector formal; y c) tratar de que la administración tributaria sea simple y eficaz, lo cual fomenta el cumplimiento de las obligaciones tributarias y promueve la equidad. Las orientaciones prácticas del Comité, junto con el aprendizaje entre pares y el desarrollo específico de la capacidad, serían instrumentos fundamentales para seguir ayudando a los países en desarrollo a avanzar en esa dirección.

80. Los países en situaciones especiales, incluidos los países en situaciones de conflicto, los países que salen de un conflicto y los países menos adelantados, podrían no estar en condiciones de aplicar las orientaciones generales, en particular en materia de política tributaria general y reformas administrativas. Se necesitan soluciones innovadoras para esos países, como regímenes tributarios simplificados o una mayor recaudación de ingresos mediante el cobro de derechos de aduana. Esas soluciones, que tienen que aplicarse de manera coherente con otras políticas y normas, deben aspirar a ser progresivas en la medida de lo posible y alcanzar objetivos más amplios, como la protección del medio ambiente y la igualdad entre los géneros.